Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 257

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht teneinde de vergoeding van affectieschade mogelijk te maken en het verhaal daarvan alsmede het verhaal van verplaatste schade door derden in het strafproces te bevorderen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 3 november 2015

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met grote interesse en een positieve grondhouding het wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) en het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) teneinde de vergoeding van affectieschade mogelijk te maken en het verhaal daarvan alsmede het verhaal van verplaatste schade door derden in het strafproces te bevorderen (hierna:

kst-34257-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

het wetsvoorstel, Kamerstuk 34 257) bestudeerd. Deze leden maken zich hard voor een sterke positie van slachtoffers. Tot die kring horen naar hun overtuiging ook de directe naasten van een slachtoffer. De genoemde leden vinden het dan ook zeer positief dat met voorliggend wetsvoorstel de positie van naasten van personen die ernstig letsel lijden of overlijden door toedoen van een ander, wordt verbeterd. Zij delen het oordeel van de regering dat altijd moet worden voorkomen dat de vaststelling van de vergoeding van affectieschade leidt tot langdurige en pijnlijke discussies over de intensiteit van het leed. De genoemde leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie zijn zeer verheugd met onderhavig wetsvoorstel dat aandacht besteed aan de naaste omgeving van slachtoffers van een misdrijf of een (ernstig) ongeluk. De genoemde leden menen dat er behoefte is aan een dergelijke voorziening bij nabestaanden en naasten.

De leden van de SP-fractie hebben met goedkeuring kennisgenomen van het uitgangspunt om de positie van naasten van slachtoffers te verbeteren. Zij zien echter wel een aantal problemen in de uitvoering en hebben daar dan ook kritische vragen en opmerkingen over.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij steunen de herziening van het wettelijke uitgangspunt dat naasten van personen die ernstig letsel lijden of overlijden door toedoen van een ander middels het strafprocesrecht aanspraak kunnen maken op materiële en immateriële schadevergoeding. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben de leden de volgende vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij kunnen zich voorstellen dat het zinnig kan zijn om de vergoeding van affectieschade mogelijk te maken, maar hebben daarbij wel enkele principiële en praktische vragen.

2. Inhoud en aanleiding wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie kijken met spijt terug op de afgelopen tijd waarin het niet, of beperkt mogelijk was, nabestaanden van een overleden dierbare of de naaste omgeving van een slachtoffer dat onherstelbaar leed is aangedaan, te compenseren in hun gevoelde leed. Dit doordat een vorig wetsvoorstel van de regeringen tussen 2003 en 2010 de eindstreep niet heeft gehaald. Bijna alle Europese landen (er)kennen een vorm van affectieschade, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft uitspraken gedaan waaruit blijkt dat smartengeld moet worden toegewezen. In Nederland is dit slechts beperkt mogelijk door aanspraak te maken op het Schadefonds Geweldsmisdrijven.
De regering heeft het slachtofferbeleid aangemerkt als één van hun speerpunten in het beleid. Kan de regering uitleggen waarom het zo lang heeft geduurd voordat deze wet, die overigens een basis had in de Wet aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met de vergoedbaarheid van schade als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend letsel van naasten (Kamerstuk 28 781), is ingediend?

De leden van de SP-fractie vragen de regering allereerst of het bij de vergoeding van affectieschade niet alleen gaat om schade na een ongeval

of een strafbaar feit, maar ook na bijvoorbeeld een medische fout. Moeten in dat geval nabestaanden of familie van slachtoffers eerst via de klachtprocedure van een ziekenhuis hun affectieschade claimen? Hoe ziet de regering dit voor zich?
Deze leden lezen dat alleen Duitsland en Nederland geen affectieschade kennen. Wat is de reden dat Duitsland hier niet toe over is gegaan? Welke andere Europese lidstaten kennen een soortgelijk systeem als in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld? Wat zijn de ervaringen daarmee? Tevens zijn de genoemde leden benieuwd naar de verhouding tussen affectieschade en shockschade.
De leden van de CDA-fractie constateren dat de beoordeling van de juridisch-wetstechnische aspecten van onderhavig wetsvoorstel niet los vallen te zien van de lessen die volgens hen getrokken moeten worden uit de gevolgen die de Amsterdamse zedenzaak voor de betrokken ouders heeft gehad. Hierin werd geoordeeld dat de ouders van de misbruikte kinderen in juridische zin niet als slachtoffer zijn aan te merken en met hun eisen tot zowel materiële als immateriële schadevergoeding niet bij de strafrechter terecht kunnen. Deze leden merken op dat getracht is de betreffende ouders zoveel mogelijk te benaderen als slachtoffer (wat zij ook waren in feitelijke zin) maar in juridische zin zij door het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de Rechterlijke macht niet aangesproken konden worden als slachtoffer.
De genoemde leden vragen de regering daarom in hoeverre onderhavig wetsvoorstel behalve de voeging in het strafproces teneinde een schadevergoeding af te dwingen, ook tegemoet komt aan de pijnlijke beoordeling dat naasten in juridisch zin niet als slachtoffer gezien kunnen worden. Leiden de voorgestelde aanpassingen in het BW, Sv en Sr er toe dat in toekomstige strafprocessen derden ook in juridische zin als slachtoffer benoemd en aangesproken kunnen worden door het OM en de rechterlijke macht? Hoe wordt dit belangrijke aspect geborgd en krijgt dit verder invulling in strafprocessen waarbij het verdriet en leed van naasten en nabestaanden groot is? Ook het College van Procureurs-Generaal (hierna: College van P-G) wijst hierop in haar advies met de opmerking over de promotie van de positie van zelfstandige kwestie in civielrechtelijke zin naar die van zelfstandig slachtoffer in strafvorderlijke zin. Graag vernemen deze leden hierop een reactie van de regering, zowel in brede zin maar ook als het gaat om de specifiek juridisch-technische gevolgen van het aanvaarden van strafrechtelijk zelfstandig slachtofferschap van naasten, zoals ten aanzien van de hieraan verbonden schade-aanspraak op basis van artikel 6:106 BW.
Daarnaast vragen de genoemde leden aandacht voor het gegeven dat ook een financiële compensatie «slechts» een middel is om iets van de geleden schade te compenseren. Nadrukkelijk vragen deze leden hoe de regering bij ernstige misdrijven werk maakt van herstelbemiddeling in het strafrecht, door onder meer slachtoffergesprekken en initiatieven om de dader zijn eventuele spijt buiten de rechtszaal te laten betuigen jegens naasten en nabestaanden.

3. Consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen of nader kan worden ingegaan op de reikwijdte van het begrip «ernstig en blijvend letsel». Kan nader worden ingegaan op de argumentatie dat deze strikt moet worden uitgelegd? Kan nader worden ingegaan op de invulling die aan dit criterium wordt gegeven op pagina 12 van de memorie van toelichting? Op basis van welke gegevens en informatie heeft de regering aangenomen dat bij een blijvende functiestoornis van 70% of meer in de praktijk sprake zal zijn van ernstig en blijvend letsel als bedoeld in het wetsvoorstel? De Advocaten van Slachtsoffers van Personenschade (hierna: ASP) meent dat de gekozen grens van 70% niet goed is gekozen aangezien deze dusdanig

hoog is dat die geen juiste invulling vormt voor het criterium «ernstig en blijvend letsel». Zij pleiten ervoor om het aan de betrokken partijen in een concreet geval over te laten invulling te geven aan het criterium. Voor motivering van deze aanbeveling verwijzen zij daarbij naar de «smartengeldgids» van de ANWB. Subsidiair pleiten zij ervoor om het percentage functionele invaliditeit niet op 70% te handhaven, aangezien deze grens zo hoog is dat hiermee geen geloofwaardige invulling kan worden gegeven aan het criterium ernstig en blijvend letsel. De genoemde leden staan hier niet afwijzend tegenover.

De leden van de SP-fractie willen graag een reactie op het idee van Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zendenslachtoffers (hierna: LANGZS) om het onevenredigheidscriterium van artikel 361, derde lid, Sv aan te scherpen om te voorkomen dat de strafrechter schadevorderingen niet inhoudelijk zal behandelen (brief van 23 december 2014). Volgens LANGZS moet zo tevens worden voorkomen dat vorderingen tot vergoeding van affectieschade te snel als ingewikkeld voor afdoening in het kader van het strafproces zullen worden beschouwd.
Ook zijn deze leden benieuwd naar de reactie van de regering op de zorgen van ASP over de zware eis van 70% blijvend functioneel verlies (brief van 27 oktober 2015). ASP geeft aan dat deze eis dusdanig hoog is dat het geen juiste invulling vormt voor het criterium «ernstig en blijvend letsel». Het gaat bij het recht op vergoeding van affectieschade namelijk niet om de ernst van het letsel bij de gekwetste, maar om de impact die dat letsel heeft op het leven van zijn of haar naasten. ASP suggereert ten eerste om dit criterium daarom los te laten of anders uit te gaan van 40% blijvend functioneel verlies. Daarbij moet dan nog wel een uitzondering gemaakt worden voor bijvoorbeeld personen met traumatisch hersenletsel wegens de grote impact op de omgeving. De genoemde leden volgen deze redenering goed en zijn benieuwd naar de visie van de regering hierop.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om haar reactie op het schrijven van het CJIB in de consultatieronde. Het CJIB voorziet ICT-problematiek en derhalve geen ruimte om de voorgestelde aanpassingen te realiseren. Ook wijst het CJIB op negatieve gevolgen voor het inningspercentage. Wat is de reactie hierop van de regering? Heeft zij voorts de wens van het CJIB gehonoreerd om een uitvoeringstoets te laten uitvoeren naar onderhavig wetsvoorstel en dit ook te financieren? Wat is de stand van zaken op dit punt en kan deze toets ook aan de Kamer worden gezonden? Tot slot vragen de genoemde leden of het belang van ketenregie bij de implementatie van onderhavig wetsvoorstel wordt gedeeld door de regering en hoe hieraan (momenteel en na aanname van onderhavig wetsvoorstel) uitvoering wordt gegeven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of de door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (hierna: CJIB) gevraagde uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden. Zo ja, kan de regering de uitkomsten van deze toets aan de Kamer zenden? Zo nee, waarom heeft de regering deze toets niet laten uitvoeren en op welke gronden heeft zij dan de uitvoerbaarheid beoordeeld?
Voorts vragen de genoemde leden hoe de regering verklaart dat zij tot een lagere schatting van het aantal te verwachten voegingen komt dan de Raad voor de rechtspraak (hierna: RvdR), terwijl beide schattingen zouden zijn gebaseerd op cijfers van het Schadefonds Gewelds Misdrijven (hierna: SGM)? Waar baseert de regering de inschatting op dat het per zaak gemiddeld slechts om twee naasten zal gaan?

4. Zorgschade

De leden van de VVD-fractie hebben nog enkele vragen over de zorgschade. Dit is niet langer opgenomen in het wetsvoorstel. Aangegeven staat dat nader wordt bezien op welk wijze de vergoeding van zorgschade alsnog wordt vormgegeven. Welk tijdspad is daaraan gekoppeld?

De leden van de CDA-fractie lazen in het conceptwetsvoorstel dat hierin gekozen was om inkomensschade van de naaste mee te laten tellen bij de vergoeding van zorgkosten. Op die manier zouden slachtoffers meer financiële ruimte hebben om te kiezen voor mantelzorg in plaats van professionele hulp. De genoemde leden begrijpen de keuze van de regering om de wijze waarop de vergoeding van zorgschade wordt vormgegeven, los te koppelen van onderhavig wetsvoorstel. Zij vragen de regering echter wel op welke bezwaren zij precies is gestuit en van welke partijen de wens is gekomen om meer tijd te nemen voor een nadere uitwerking van dit punt, zodat dit nu is vertraagd en is losgekoppeld van onderhavig wetsvoorstel. Is het waar dat met name in de verzekeringsbranche veel onduidelijkheid hierover bestaat? Deelt de regering de mening dat het gewenst is dat er spoedig meer duidelijkheid komt over de wijze waarop de verruiming van de toe te kennen zorgkosten vormt krijgt? Wanneer kan de Kamer dit wetsvoorstel verwachten?
De voornoemde leden vragen de regering ook in hoeverre onderhavig wetsvoorstel tegemoet komt aan de zorgen die de Eerste Kamer tien jaar geleden had bij onderhavig wetsvoorstel, onder meer over het ontstaan van een claimcultuur en het gebrek aan snelle afwikkeling van schade en inkomensschade. Bijvoorbeeld in het geval dat de naaste van een slachtoffer met ernstig letsel zijn partner of kind wil blijven verzorgen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of ten aanzien van de beoordeling van dit wetsvoorstel, meer duidelijkheid omtrent toekenning van zorgschade gewenst is. Wanneer sprake is van ernstig en blijvend letsel hangt dat samen met de kosten die gemaakt moeten worden in verband met verzorging, verpleging, begeleiding en huishoudelijke hulp. Deelt de regering deze mening? Deze leden vragen de regering (gelet op de gemaakte opmerking over de juridische erkenning van naasten als slachtoffer) of het niet van belang is dat nieuwe wet- en regelgeving antwoord geeft op vragen zoals hoe om te gaan met gederfd inkomen indien (mantel)zorg zal worden verleend door de naasten van het slachtoffer. Graag vernemen de genoemde leden hoe de regering hiermee omgaat.
De voornoemde leden wijzen op jurisprudentie van de Hoge Raad waaruit beperkingen voor de toepassing van art. 6:107 BW volgen, met name als het gaat om het inschakelen van professionele hulp en de vergoeding van kosten voor de gekwetste. Prof. mr. A.J. Verheij wijst hier ook op in zijn artikel in het tijdschrift Verkeersrecht (6–2014) dat ingezonden is tijdens de consultatieronde. Hoe ziet de regering de toepassing van art. 6:107 BW met de thans geldende wettelijke beperkingen zoals gesteld door de Hoge Raad, wanneer een ruimere kring van personen hier voortaan een beroep op kan doen? Tegen welke drempels lopen naasten en nabestaanden op en hoe lost de regering eventuele knelpunten op in onderhavig wetsvoorstel?

5. Affectieschade

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wettelijke regelingen in andere Europese landen ten aanzien van het vergoeden van affectieschade zijn vormgegeven. Zijn deze regelingen te vergelijken met de voorgestelde regeling in onderhavig wetsvoorstel? Zo nee, waarin verschillen ze van

elkaar? Daarnaast onderschrijven de genoemde leden de beschreven factoren die een rol spelen bij de hoogte van de vergoeding voor affectieschade, te weten de aard van de toestand van de verwant, de aard van de relatie en de aard van de toedracht van de oorzaak van het letsel van de verwant. Ten aanzien van de laatste factor vragen deze leden of de begrippen opzet en schuld factoren zijn die een rol spelen bij de hoogte van de toe te kennen schadevergoeding. De genoemde leden kunnen zich voorstellen dat indien een veroordeling is uitgesproken voor een opzettelijk gepleegd misdrijf, de vergoeding voor affectieschade hoger uitvalt. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

De leden van de PvdA-fractie noemen dat de Eerste Kamer zich tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met de vergoedbaarheid van schade als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend letsel van naasten (Kamerstuk 28 781), zich kritisch heeft uitgelaten en tegen het voorstel heeft gestemd. De kern van de problematiek was de vraag of een schadevergoeding alleen moest worden toegekend aan nabestaanden of ook aan naasten van een slachtoffer met een ernstig blijvend letsel. Voldoet het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt aan de bezwaren die de Eerste Kamer in 2010 heeft geuit? Zo nee, waar wijkt het af van de bezwaren van de Eerste Kamer?
Wat wordt bedoelt met de zin «Met de voorgestelde opzet mag worden verwacht dat de toepassing van de regeling voor de rechter geen grote problemen zal opleveren» (pagina 5)? Hoe moeten de genoemde leden dit opvatten in relatie tot hetgeen elders wordt aangenomen dat het voor de strafrechter moeilijk zal zijn om de affectieschade vast te stellen in het geval sprake is van ernstig en blijvend letsel (pagina 7)? Hoe moeten deze leden in het verlengde van hetgeen hierboven is gevraagd, de opmerking «Daardoor zal de regeling in de praktijk naar verwachting ook niet tot grote uitvoeringsmoeilijkheden leiden en veelal buiten de rechter om kunnen worden uitgevoerd» begrijpen? Wat wordt bedoeld met «buiten de rechter om kunnen worden uitgevoerd»? Waar moeten de genoemde leden dan aan denken?

De leden van de SP-fractie plaatsen, net als de RvdR, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) en het OM kanttekeningen bij de mogelijkheid om vorderingen tot vergoeding van affectieschade te behandelen in het strafproces. Zij vrezen zelfs een dode letter waar het gaat om ernstig en blijvend letsel. Een medische eindtoestand is namelijk gemiddeld pas na twee jaar duidelijk. De kans is groot dat het strafproces in eerste aanleg dan al voorbij is en voegen kan alleen bij de rechtbank. Een vordering tot vergoeding van affectieschade moet dan via de civiele weg, met de nodige kosten van dien. Een slachtoffer heeft gratis rechtsbijstand, een naaste van een slachtoffer niet. Een medisch onderzoek, of dit nu zelf is aangevraagd of via de civiele rechter, kost soms duizenden euro's maar is wel noodzakelijk om de vordering tot vergoeding van affectieschade te onderbouwen. Er moeten griffierechten worden betaald en er kan bij het winnen van de civiele procedure geen beroep worden gedaan op de voorschotregeling van het CJIB. De kans dat een dergelijke dure procedure wordt gewonnen is klein, net als de kans dat de dader het geld betaalt of kan betalen, waardoor de genoemde leden vrezen dat veel mensen zullen afzien van het vorderen van affectieschade en zich dus alsnog niet erkend zullen voelen. Kan de regering hier uitgebreid op ingaan? Hoe schat de regering de kansen in dat er tijdig een vordering kan worden ingediend bij de strafrechter? Hoe vaak komt het nu al voor dat sprake is van 70% blijvende invaliditeit?
Voorts hebben deze leden hier nog aanvullende vragen over. Want wat moet een naaste doen als de schade na de strafprocedure groter is dan in

eerste instantie voorzien? Wat als de schade nog onbekend is ten tijde van het strafproces? Indien de schade wel degelijk bekend is tijdens het strafproces is het voorts de vraag wie de medische onderzoeken gaat betalen om het ernstig en blijvend letsel vast te stellen. Is dat de dader of de naaste van het slachtoffer? Wat gebeurt er met deze kosten als de dader wordt vrijgesproken? Wat als de advocaat van de tegenpartij het medisch onderzoek in twijfel trekt? Een civiele rechter wijst dan vaak een onafhankelijke deskundige aan, maar dat zal een strafrechter niet doen. Een voorlopig deskundigenbericht is toch alleen mogelijk tijdens de civiele procedure?
Waar het gaat om affectieschade door misdrijven kan een dader in tegenstelling tot verkeersongevallen geen beroep doen op een aansprakelijkheidsverzekering. Dit maakt de kans om een schadevergoeding te incasseren kleiner, aangezien er geen verzekering is die de vergoeding uitbetaalt voor de verzekerde (de dader). Hoe beoordeelt de regering dit? Hoe wordt ervoor gezorgd dat naasten alsnog hun schadevergoeding krijgen, zonder dat dit in de weg staat van de resocialisatie van de veroordeelde? Zijn er betalingsregelingen mogelijk?
De voornoemde leden hebben er begrip voor dat de schadevergoeding bij misdrijven hoger is dan bij verkeersongevallen. De psychische impact is dan vaker groter.
Klopt het echter dat de strafrechter op dit moment een veel hoger bedrag aan smartengeld toekent bij verkeersongevallen dan bij misdrijven? Zo ja, hoe rijmt de regering dit met elkaar?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een reactie op de inschatting van de Letselschade Raad, namelijk dat de introductie van affectieschade alleen al in overlijdenszaken zal leiden tot een forse verhoging van de schadelast van 10% tot 15% van de door zorgaanbieders verschuldigde jaarpremie. Heeft de regering hiernaar onderzoek laten doen? Voorziet zij gevolgen voor mogelijke premieverhogingen door zorgverzekeraars?

De leden van de PVV-fractie lezen dat wordt voorgesteld om affectieschade ook te vergoeden in geval van verwonding. Gekozen is voor een formulering die tot uitdrukking brengt dat de verwonding van het slachtoffer ernstig en tevens blijvend moet zijn. De genoemde leden vragen hoe gehandeld wordt indien in een veel later stadium pas blijkt dat het letsel blijvend is. Valt dit onder de regels met betrekking tot verjaring? Wat als het slachtoffer of andere gerechtigden een vergoeding hebben ontvangen en later blijkt dat het letsel toch niet blijvend is? Aangegeven wordt dat bij de categorieën in art. 6:107, tweede lid, sub c en d, BW het bestaan van een zeer nauwe band zodanig voor de hand ligt, dat het onnodig is om aanvullende eisen te stellen. Deze leden vragen in dat kader of een slachtoffer in sommige gevallen moet gaan aantonen dat er bijvoorbeeld geen nauwe band is tussen haarzelf en de ouder.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de vergoeding van affectieschade tot doel heeft het leed van naasten te erkennen en daarnaast het geschokte rechtsgevoel van naasten te verzachten door een «opoffering» van de kant van de dader. Kan de regering verduidelijken waarom financiële genoegdoening naar haar mening noodzakelijk is, naast de vergelding die via het strafrecht zou kunnen plaatsvinden? Ook vragen deze leden hoe zij de samenloop tussen de functies van strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures ziet in dit kader?
De genoemde leden vragen de regering voorts of van de mogelijkheid om affectieschade bij daders te verhalen effect te verwachten is op de strafmaat of aanvullende voorwaarden, zoals bijvoorbeeld een storting in fondsen die ten goede komen aan slachtoffers op grond van art. 14c, tweede lid, sub 4, Sr, in strafprocessen? Deze leden zouden deze vraag

graag afzonderlijk beantwoord zien voor zelfstandige civielrechtelijke procedures en voor afdoening binnen de strafzaak.
De voornoemde leden merken op dat door de openstelling van vergoeding van affectieschade aan naasten het bedrag dat de dader moet betalen in veel gevallen hoger zal zijn dan in de huidige situatie. Verwacht de regering dat dit van invloed zal zijn op de inbaarheid van het bedrag? Zo ja, in welke mate? Voorts vragen deze leden of de genoemde functies van affectieschade volgens de regering in stand blijven wanneer de affectieschade ten laste van de Staat komt.

6. Ontlasten van naasten en nabestaanden in het strafproces

De leden van de PvdA-fractie noemen dat nabestaanden en naasten van slachtoffers met ernstig blijvend letsel zich kunnen voegen in het stafproces. De genoemde leden zijn van mening dat dit een waardevolle aanvulling is van het schadevergoedingsrecht. De impact van blijvend letsel bij of het verlies van een geliefde als gevolg van een misdrijf op iemands leven en functioneren kan groot zijn. Niet alleen de dagen na het misdrijf, maar ook gedurende het hele strafproces zullen naasten steeds geconfronteerd worden met het leed dat het slachtoffer en hen is aangedaan. Die periode moet zo kort mogelijk zijn. Dat naasten van slachtoffers zich kunnen voegen in het strafproces zal voorkomen dat zij ook nog een civiel procedure moeten opstarten om hun emotionele schade vergoed te krijgen. Zoals nu het geval is bij het slachtoffer kan de strafrechter besluiten de schadevergoeding over te dragen aan civiele rechter. Is het bekend hoe slachtoffers deze dubbele rechtstrajecten ervaren? Hoe vaak gebeurt het dat een slachtoffer besluit af te zien van een schadevergoeding als de strafrechter de schade niet kan vaststellen? Hoe beoordeelt u dit?
Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Kamerstuk 30 143) heef de PvdA samen met de VVD een amendement ingediend om te bevorderen dat de strafrechter vaker dan toen het geval was, inhoudelijk over de vordering van de benadeelde partij beslist (Kamerstuk 30 143, nr. 16). Is er sinds de aanname van dit amendement een ontwikkeling te zien dat strafrechters vaker beslissen over een schadevergoeding? Zo ja, heeft u daar cijfers van?
Verwacht de regering dat als het gaat om de schadevergoeding van nabestaanden en naasten van slachtoffers met ernstig blijvend letsel de strafrechter met evenveel gemak of moeite de vordering tot schadevergoeding kan vaststellen? Graag een toelichting hierop.
De regering verwacht dat het moeilijker wordt om de affectieschade vast te stellen als sprake is van ernstig en blijvend letsel bij het slachtoffer dan wanneer het slachtoffer is overleden. De genoemde leden begrijpen uit de memorie van toelichting dat het niet eenvoudig is om «het letsel van het slachtoffer, de ernst en blijvendheid daarvan en de causaliteit tussen het misdrijf en het letsel te bewijzen». Kan de regering dat toelichten en dit illustreren met enkele voorbeelden? Kan de regering bij het antwoord tevens betrekken wat de consequentie daarvan is voor het vaststellen van de affectieschade? Kan dat betekenen dat er vaker wordt doorverwezen naar de civiele rechter? Kan dat betekenen dat naasten van slachtoffers met blijvend letsel zich pas veel later kunnen wenden tot de civiele rechter omdat de blijvendheid van het letsel nog niet zeker is? Hoe is de jurisprudentie daaromtrent als het gaat om het vaststellen van de causaliteit tussen een misdrijf en het letsel van een slachtoffer? Kent het bewijzen van het verband tussen het misdrijf en het blijvend letsel van het slachtoffer niet dezelfde problemen als die van de naaste die moet bewijzen dat er verband bestaat tussen het misdrijf en het blijvend letsel

van het slachtoffer? Zo nee, waar zit het verschil en de extra problematiek?
Valt een vordering tot schadevergoeding die door de civiele rechter moet worden vastgesteld omdat het te complex is voor de strafrechter ook onder de voorschotregeling bij het CJIB? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie constateren dat ook de regering van mening is dat het vorderen van affectieschade in het geval van ernstig en blijvend letsel moeilijk kan zijn, maar stapt hier vervolgens te snel over overheen. Onderschat de regering de problemen niet? Kan de regering hier uitgebreider op ingaan? Ook gezien alle problemen die de voornoemde leden eerder hebben aangekaart en de vrees die daarbij hoort dat naasten alsnog niet erkend worden maar juist gefrustreerder kunnen raken door de juridische molen waarin ze verzeild raken.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten wanneer volgens haar sprake is van een onevenredige belasting van het strafproces, gelet op de mogelijkheden die onderhavig wetsvoorstel introduceert in het bestaande strafproces. Zij vragen de regering ook of zij de mening deelt dat door het OM en Rechtspraak moet worden gewaakt voor al te snel gebruikmaking van dit juridische (art. 361 Sv) en logistieke argument, gelet op de door de regering aangekondigde versterking van de positie van naasten en nabestaanden in het strafproces. Hoe ziet de regering deze balans, bijvoorbeeld wanneer lessen moeten worden getrokken uit de Amsterdamse zedenzaak? Wanneer alle ouders zich zouden hebben kunnen voegen in het strafproces, zou daarmee immers het strafproces aanzienlijk zijn verzwaard maar wel gerechtvaardigd gelet op het leed en verdriet van deze ouders. Deze leden wijzen eveneens op «kleinere zaken» waarin sprake is van één naaste aan wie men wel of geen ruimte wil bieden om een ingewikkelde vordering tot schadevergoeding in te dienen. Hoe beziet de regering deze spanningsboog en concrete toepassing in de praktijk van art. 361, derde lid, Sv?
De genoemde leden vragen de regering hoe wettelijk bewerkstelligd zou kunnen worden dat indien de benadeelde partij geheel of gedeeltelijk niet ontvankelijk wordt verklaard in zijn vordering, op een voor de benadeelde partij zo min mogelijk belastende wijze, deze vordering kan worden doorgeleid naar de civiele rechter. Immers, in zaken waarin naasten of nabestaanden na een strafproces de gang naar de civiele rechter zelf volledig in de hand moeten nemen door het indienen van een civiele vordering kan dit voor een verergering van leed, verdriet, frustratie en onmacht zorgen terwijl juist in het strafproces zelf veel aandacht is besteed aan naasten of nabestaanden. In dit kader verwijzen de genoemde leden opnieuw naar de ervaringen van ouders uit de Amsterdamse zedenzaak. Graag vernemen zij hierop een reactie van de regering.

7. Gevolgen voor de rijksbegroting

De leden van de PvdA-fractie lezen in een bijzin dat de regering schrijft dat niet alle slachtoffers een beroep doen op de het SGM. Wat is de reden dat slachtoffers zo beperkt een beroep doen op het SGM? Worden zij gewezen op de mogelijkheid om een (deel van) hun letselschade vergoed te krijgen als de schade niet door de dader vergoed kan worden?
Nabestaanden van slachtoffers van een geweldsmisdrijf kunnen op dit moment aanspraak maken op een tegemoetkoming in de geleden schade via het SGM. Betreft het hier ook affectieschade? Zo ja, klopt het dat de nabestaanden van slachtoffers na implementatie van deze wet minder vaak het SGM zullen benaderen voor een vergoeding van de hun emotionele schade? Zo nee, hoe zit het dan? Zou het voorgaande betekenen dat het aantal naasten van slachtoffers dat een beroep doet op

het SGM zal dalen omdat een groot deel van de emotionele schade al door de dader moet worden vergoed? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie constateren een groot verschil in de berekening van de extra werklast die de RvdR heeft berekend en die de regering heeft berekend. Waar komt dit verschil vandaan? Kan daarbij van beide berekeningen een uitgebreidere onderbouwing worden gegeven? Wat zal de regering doen als na invoering van het wetsvoorstel blijkt dat de kosten voor de Rechtspraak en het CJIB hoger uitvallen dan voorspeld? Moeten deze twee instanties die meerkosten dan uit hun eigen begroting halen? Zo ja, waarom en deelt de regering de mening dat het gezien de druk op in ieder geval de rechtspraak onwenselijk is?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te onderbouwen waarom zij tot een lager aantal voegingen voor affectieschade is gekomen dan de RvdR. De genoemde leden vragen de regering ook (ongeacht of er nu 6400 of 740 extra voegingen zijn) waarom de bijbehorende extra werklast wordt opgevangen binnen het huidige budget van de RvdR, dit in het licht van de begrotingsproblematiek die blijkt uit de begroting van de RvdR voor het jaar 2016. Zij vragen ook of, en zo ja op welke wijze, gemonitord zal worden hoeveel extra voegingen er jaarlijks zullen plaatsvinden als gevolg van onderhavig wetsvoorstel. Indien dit hoger uitvalt dan geschat in onderhavig wetsvoorstel, is de regering dan bereid de RvdR hier financieel in tegemoet te komen?
De genoemde leden vragen de regering op welke wijze de overheid zich maximaal inspant om, indien zij de schadevergoeding overneemt, deze schade uiteindelijk wel op de dader te verhalen en/of hiertoe een dwangbevel of middelen in te zetten. Hoe verloopt deze procedure precies en kan de regering de meest geactualiseerde resultaten daarvan weergeven?

8. Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie lezen dat het niet nodig zou zijn een zelfstandige bepaling van het overgangsrecht te introduceren. Hoe kijkt de regering dan aan tegen de situatie dat de schadeveroorzakende gebeurtenis en het overlijden hebben plaatsgevonden voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, doch bijvoorbeeld diverse kosten door nabestaanden eerst nadien worden gedragen. Zou dit niet toch onder het overgangsrecht dienen te vallen?

De leden van de CDA-fractie vragen in navolging van de RvdR of de voorgestelde overgangsregeling niet erg lang is en of niet een apart overgangsrecht met een eerdere inwerkingtreding gewenst is. De genoemde leden vragen de regering de wettelijke mogelijkheden voor een alternatieve overgangsregeling hiertoe te beschrijven, daarbij onderscheid te maken in verschillende denkbare perioden die als schadeveroorzakend kunnen worden aangemerkt vóór inwerkingtreding van de wet. Deze leden vragen dit mede in het licht van de eerder ingediende motie van het lid Van Helvert c.s. (Kamerstuk 34 082, nr. 13) en eerder schriftelijke vragen van het lid van Toorenburg (Kamerstukken II, 2013–14, nr. 2184) over de onwenselijkheid dat de overheid tot op heden geen financiële oplossing kan bieden voor de ouders van misbruikte kinderen.
Ten aanzien van het overgangsrecht benoemt de ASP dat de noodzaak om te stoppen met werken om voor een gekwetste te zorgen, zich ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kan voordoen terwijl de schadeveroorzakende gebeurtenis hiervoor heeft plaatsgevonden. Hoe houdt onderhavig wetsvoorstel hier rekening mee en kan dit punt tevens worden betrokken wanneer alternatieve overgangsregelingen op een rij worden gezet?

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel C, eerste lid

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over het bepalen van de ernst van het letsel. In de memorie van toelichting wordt bij het constateren van ernstig blijvend letsel uitgegaan van een blijvende functiestoornis van 70%. Dit is gebaseerd op de American Medical Association-guides (hierna: AMA-guides). De genoemde leden zijn niet bekend met de AMA-guides en vragen de regering wat duidelijkheid te scheppen in deze guides en waarom de AMA-guides het juiste uitgangspunt zijn bij het vaststellen van blijvende functiestoornis. Begrijpen de leden het zo goed dat de AMA-guides weliswaar een leidraad zijn maar zeker niet rigide gehanteerd hoeven worden en dat de rechters vrij zijn om buiten deze richtlijnen om vast te stellen dat in een specifieke geval ook sprake is van blijvend letsel?

De leden van de SP-fractie vragen wat nu precies ernstig en blijvend letsel is. Om blijvend letsel vast te stellen wordt gebruik gemaakt van reeds bestaande criteria met betrekking tot blijvende invaliditeit, zo begrijpen de leden. Maar hoe wordt vastgesteld dat sprake is van ernstig letsel? Niet iedereen ervaart letsel op eenzelfde manier. De hand van een beroepspianist is niet de hand van iemand die zijn baan nog prima met één hand kan uitvoeren. Voornoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat «niet het leed is doorslaggevend, maar het letsel van de gekwetste». Hiermee lijkt de regering in eerste instantie te suggereren alsof het criterium geobjectiveerd wordt. Om vervolgens verschillende voorbeelden te geven waarin ook het leed van het slachtoffer en de naasten wordt besproken. Dit is erg verwarrend en biedt nog onvoldoende houvast bij het indienen en beoordelen van een vordering tot vergoeding van affectieschade. Bij de toelichting op het derde lid van onderdeel C wordt zelfs toegegeven dat het begrip ernstig en blijvend letsel in de praktijk en door de rechter moet worden ingevuld.
Betekent dit dus dat men maar moeten zien hoe dit voorstel in de praktijk uit zal pakken? Of blijft de regering ervan uit gaan dat het bij het vaststellen van de ernst niet gaat om het leed en dus de ervaring, maar om het letsel? In hoeverre kan dan rekening gehouden worden met de erkenning van het leed van naasten van slachtoffers? Zal dit niet leiden tot ongelooflijk veel discussies en procedures, waardoor naasten opnieuw leed kan worden aangedaan?
De genoemde leden begrijpen dat ook psychisch letsel begrepen moet worden onder ernstig en blijvend letsel, maar dan alleen als het medisch objectiveerbaar is en zeer ernstig is. Er zijn verder niet eens vaste percentages van blijvende functiestoornissen voor psychisch letsel. Komt het er eigenlijk niet op neer dat een beroep hierop snel kansloos is? Hoe vaak wordt dergelijk ernstig psychisch letsel in de huidige praktijk erkend?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom zij voor een uitval van tenminste 70% van lichaamsfuncties heeft gekozen bij de toepassing van het criterium ernstig en blijvend letsel. Is dit een bewuste keuze om de drempel voor toekenning van affectieschade hoog wil leggen? Waarom heeft zij op dit punt meer waarde gehecht aan de adviezen van de Letselschade Raad en Het Verbond van Verzekeraars, dan aan de suggesties van onder meer Slachtofferhulp Nederland, de ANWB, de RvdR en de ASP? Deze leden vragen de regering ook waar dit percentage op is gebaseerd en volgens welke methodiek dit dient te worden vastgesteld. Indien de regering de voorgestelde regeling wil toetsen aan een percentage, waarom is dan niet gekozen voor de constructie dat in ieder geval sprake is van ernstig en blijvend bij een uitvalpercentage van 70%? Waarom kiest de regering überhaupt voor het

gebruik van een percentage? Waarom krijgen de materiële gevolgen die het letsel voor de naaste met zich mee brengt en waarvan sprake moet zijn om het letsel te kunnen kwalificeren als ernstig en blijvend niet meer nadruk? Blijkens het conceptwetsvoorstel zoals ter consultatie is voorgelegd, heeft de regering dat in eerste instantie wel gedaan. Waarom heeft de regering de daarin genoemde richtsnoeren in de nu voorliggende memorie van toelichting veranderd? Houdt dat verband met de keuze om de voorstellen ten aanzien van zorgschade los te koppelen van onderhavig wetsvoorstel? Kan de regering deze punten nogmaals opsommen en aangeven waarom deze volgens haar klaarblijkelijk niet meer van belang zijn bij de vaststelling van ernstig en blijvend letsel?
De genoemde leden vragen de regering nader toe te lichten dat psychisch letsel ook medisch objectiveerbaar psychisch letsel betreft. Stelt de regering hiermee als eis dat altijd een medisch- dan wel psychologisch rapport dient te zijn opgemaakt om van ernstig en blijven psychisch letsel te kunnen spreken? Is een dergelijk vereiste wenselijk en/of noodzakelijk? Graag vernemen de leden een meer uitgebreide reactie van de regering of dergelijke vereisten gesteld moeten worden om als naasten of nabestaanden in aanmerking te komen voor affectieschade. Zij hechten hier waarde aan, ook gelet op de gevraagde nuancering door het College van P-G in haar advisering en de problemen die voorzien worden ten aanzien van de hoge bewijslast bij geestelijk letsel. Deelt de regering de inschatting van het College van P-G dat indien de toepassing van onderhavig wetsvoorstel mogelijk was geweest bij de Amsterdamse zedenzaak, ingediende vorderingen gedoemd waren te mislukken? Is die inschatting een motivatie voor de regering om onderhavig wetsvoorstel zo in te richten dat dergelijke vorderingen succesvol zijn in de toekomst? Dat wil zeggen, de bewijslast niet te hoog wordt gelegd voor naasten en nabestaanden in de nasleep van dergelijk gepleegde misdrijven? Hoe ziet de regering dit en is zij bereid onderhavig wetsvoorstel dientengevolge aan te passen? Graag vernemen de genoemde leden hierop een reactie.

Artikel I, onderdeel C, tweede lid

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de door de regering gehanteerde gefixeerde bedragen. Ze lijken redelijk en de leden lezen dat de meeste adviezen deze bedragen ondersteunen. Zijn deze bedragen vergelijkbaar met vergoedingen die in andere Europese landen worden gehanteerd? Zo nee, kan de regering een overzicht geven waar de bedragen van afwijken?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd in hoeverre ook stief- en pleegkinderen een vordering tot vergoeding van affectieschade kunnen indienen.

Artikel IV

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in navolging op de RvdR in te gaan op de verhouding tussen de in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde bedragen en de lagere uitkeringen van het SGM.

De voorzitter van de commissie,
Ypma

Adjunct- griffier van de commissie,
Verstraten